

全民金融？拓宽渠道的政策与陷阱

世界银行政策研究报告

概要

世界银行金融与私营部门研究小组最新发布的一份政策研究报告，针对融资渠道的获得问题，对一系列已完成或正在进行中的研究工作进行了回顾。

该报告的题目为“全民金融？拓宽渠道的政策与陷阱”，该文章

- 论述了衡量获得金融服务渠道的指标，分析了其决定因素，评估了获得金融服务对于增长、公平以及减贫的作用。其所依赖的这些研究工作，数据来自公司和家庭两个层面。
- 讨论了政府在促进金融服务的覆盖面方面的作用，并且通篇报告都强调了这些政策建议。

尽管还有很多需要学习的东西，但是在过去的几年中，曾经进行了大量实证分析。与任何研究工作一样，对所有这些研究报告进行回顾，有助于我们认识到我们知识上的缺陷，并且对将来的研究方向具有指导意义。

人们早已经认识到功能完善的金融体系对于经济的发展具有至关重要的作用。对于金融体系的深度和效率，也都给予了高度关注。尽管在理论上予以强调，但是，进一步拓宽金融服务获得渠道的问题并没有得到足够的重视。

如果没有具有足够覆盖面的金融体系的话，贫穷人口和小企业就不得不依赖于其自身资源，以进行教育投资或抓住好的增长机遇。鼓励竞争的金融部门政策，为个人提供了正确的激励，有助于克服获得金融服务的障碍，因此，不仅对于稳定至关重要，而且对于增长、减贫以及资源和能力的公平分配也非常重要。

由于严重的数据短缺，金融服务的获得问题通常被忽视了：研究人员只是最近才开始系统地收集关于金融服务获得和各个国家使用金融的数据。

促进金融服务的获得的第一步就是要对其进行衡量

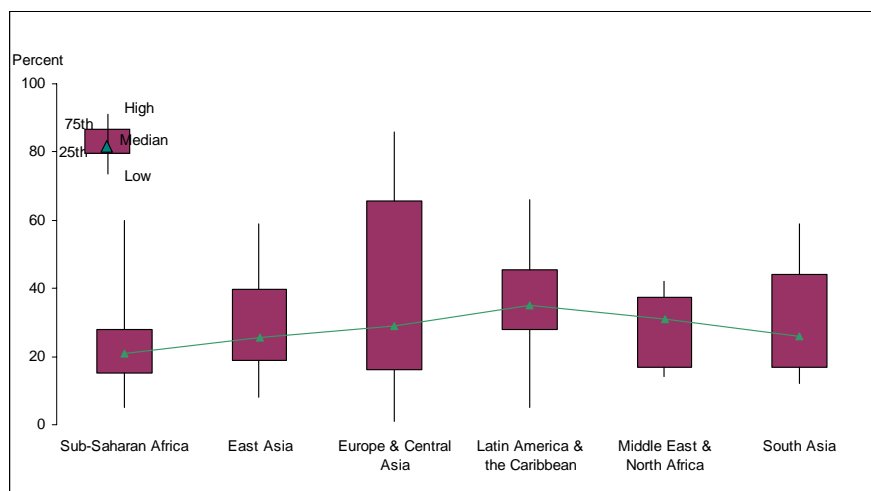
尽管金融部门深度的数据——如总的信贷、股票市场流动性，等——是很容易得到的，但是获得金融服务以及使用金融服务的数量，特别是家庭层面的数据非常缺乏，部分的原因是由于收集这些数据的成本，部分的原因是由于方法上的困难。

在缺乏微观数据的情况下，研究人员曾经试图建立复合标题指标（synthetic headline indicators），将那些可以容易获得的数据，如存款或贷款帐户的数目，与一些现有的家庭调查问卷的结果结合起来。

. 这些标题指标表明，在金融服务的使用上存在很大的差异：在许多欧洲大陆国家中，几乎所有的家庭都使用金融服务，但是在大多数发展中国家中平均只有不到有三分之一的家庭使用金融服务（见图 1）。

金融服务的覆盖面不仅影响到贫穷人口，还影响了发展中国家的一大部分非贫穷人口。

图 1：在金融机构中有帐户的家庭的比例



资料来源：世界银行（2007）

除了要衡量金融服务之外，很重要是要识别在发展中国家中，存在哪些阻碍小公司和家庭使用金融服务的障碍。这包括：

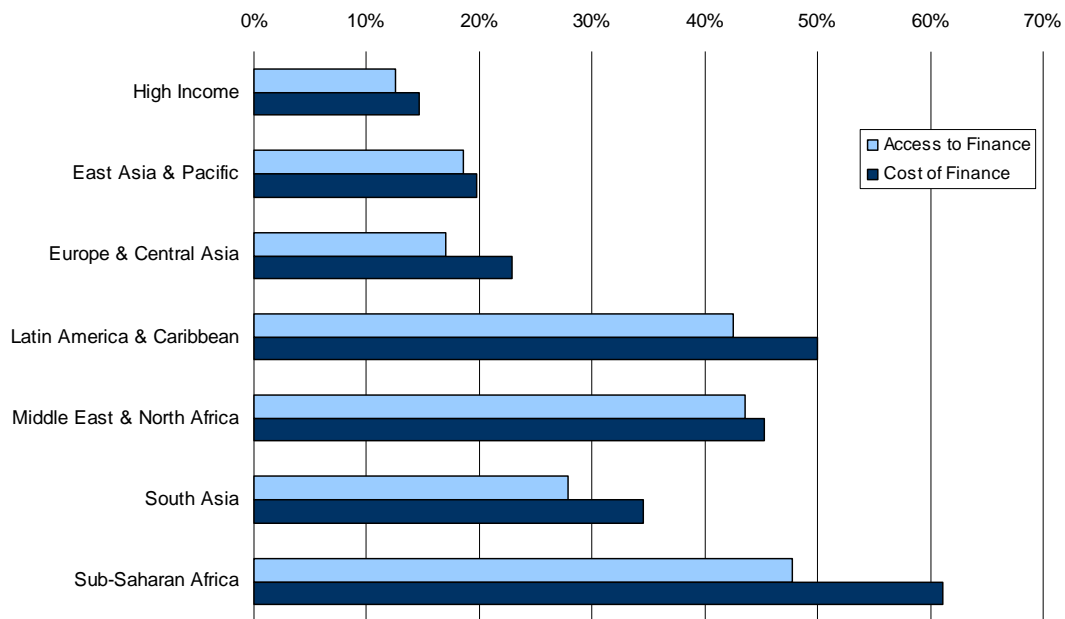
- 使用最近的银行分行或设施的物理渠道。
- 缺乏适当的文件，如身份证明、缴款单或居住证明。
- 最低帐户余额过高、开户以及保有支票和储蓄帐户的年费过高。

拓宽金融服务渠道可以促进新的公司进入、增长和创新

在发展中国家中有许多对公司和企业家的调查数据显示，他们经常将缺乏获得金融服务渠道列为成长的主要障碍（图 2）。

数据还表明，不到 20% 的小公司使用外部融资，是大公司的一半。

图2：将融资列为问题的公司的比重



资料来源：76个国家的企业对投资气候调查（ICS）的反馈意见，按地区分类。注：该数据表明有百分之多少的公司认为融资渠道问题或融资成本问题是公司成长的严重/主要障碍。

最近的研究运用了详细的公司层面的数据和调查问卷的信息，表明融资渠道畅通对公司的业绩有几个方面的正面影响：

- (i)能够享受正式金融服务的话，就可以减少融资的限制，特别是对于小公司和那些自我融资存在困难的公司来说，如刚起步的那些公司来说，尤其如此。
- (ii)提高金融服务的覆盖面有助于公司通过寻找投资机会成长到最优规模。
- (iii)享受金融服务不仅可以帮助企业为其产品融资，还可以为其生产过程创新融资。
- (iv)享受金融服务可以使企业选择更加有效的组织形式，如公司，以及选择更加有效的资产组合。

对于各种规模的企业来说，享受银行提供的金融服务是其外部融资的最主要形式。现代交易式贷款趋势表明，提高信息的可获得性（如通过建立信贷登记机构）以及对这些进行分析的技术的进步，很可能提高小企业享受金融服务的机会。如果有适当的法律和监管架构，那么以资产为基础的贷款技术，如租赁和保理业务，也有助于小企业获得外部融资。但是，在基础设施较差的环境中，关系融资仍将发挥重要作用。

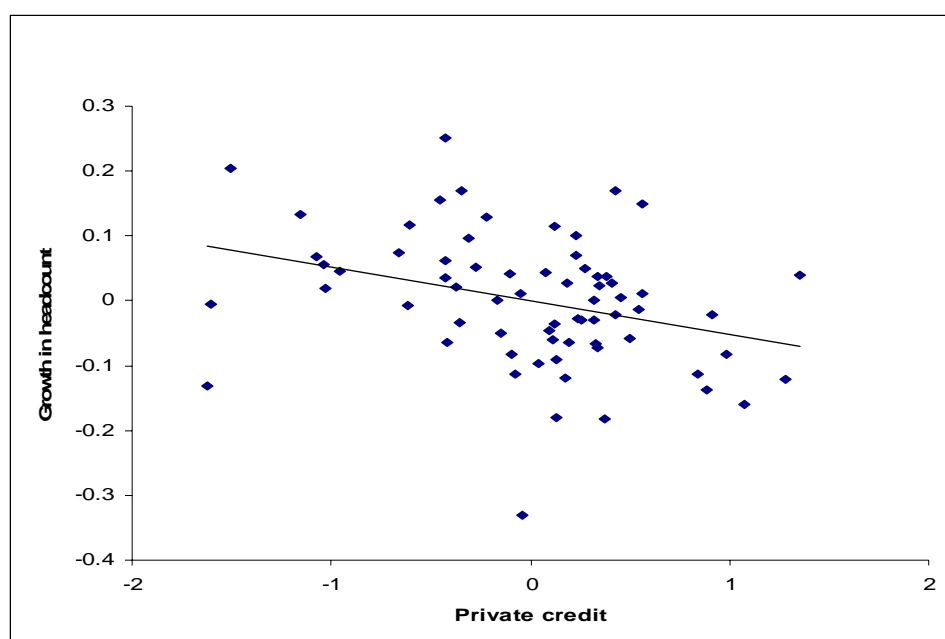
评估享受金融服务对家庭的影响

最近的证据表明，金融服务不仅有利于增长，而且有利于改善贫困。在那些金融体系发展比较好的国家，收入不平等以及贫穷的状况都有较快的改善（见图 3）。

金融服务是通过什么渠道来影响贫困的呢？现有的证据表明，通过更加有效的产品和劳务市场而实现的间接的、第二轮的影响可能是获得信贷的更重要的影响。因此，如果要使扩大金融服务渠道能够对穷人最有利的話，就要使金融服务的覆盖面不仅仅局限于为贫穷的家庭提供信贷：很重要的是要将金融服务的覆盖面扩大到所有未被覆盖到的人。

通过竞争的、开放的市场促进资本的有效分配对于增长和减贫来说仍然是重要的政策目标。

图 2：融资与减贫



资料来源：Beck, Demirguc-Kunt and Levine (2007)

注：该图是贫穷人口增长率与私人贷款占 GDP 比值的部分分布图，对起始的贫穷人口水平进行控制，数据采用的是 1980 年-2005 年的平均值。

为那些没有被金融服务覆盖到的非贫穷微、小企业家提供更好的融资渠道对于贫穷人口有特别好的间接效果。但这并不是说就不为穷人提供直接的金融服务渠道。这种好处可能在长期来看是比较适当的，但在近期则否。

交易成本高以及缺乏抵押品是穷人获得信贷服务的两个重要障碍。新近兴起的为穷人服务的微小金融服务机构试图用创新的方法来克服这些问题，如采用小组贷款计划、以及随着客户借款和及时还款扩而大贷款额。

尽管人们还在争论这些创新方法的有效性，在过去的几十年里，微小金融服务机构已经为成百万的客户提供服务并且实现了很高的偿还率。确实，主流银行已经开始采用这些技术并且进入一些同样的市场。

但是，微小金融是否能够在不需要继续补贴的情况下完成减贫的任务呢？尽管有很多激动人心的案例——从泰国的村庄到秘鲁的安第斯山脉——但是微小金融到底总体上对减贫有多大作用还不清楚。尽管有产品和技术方面的进步，但是为最贫穷的人服务的机构仍然依靠捐赠和补贴，在盈利和服务穷人之间存在此消彼涨的关系。

尽管微小金融传统上主要的注意力在于为非常贫穷的企业主提供信贷，但是很多的贷款是用来消费的而不是用来投资的。如何使用贷款有很大的干系。对于贫穷的家庭来说，贷款可能不是唯一的或最优先的金融服务；好的储蓄、结算（包括国际汇款）以及保险可能排名更高。例如，为什么贫穷人口不储蓄金融资产，一个原因可能就是缺少合适的储蓄产品，而消费贷款是次优的解决办法。

对穷人提供的金融服务是否应该予以补贴？回答这个问题需要把金融部门的补贴的成本收益与其他领域如教育或基础设施进行比较。与对贷款进行补贴相比，似乎更应该对结算和储蓄服务进行补贴，因为它们是参与现代市场经济的最基本的服务。

当有补贴存在的时候，人们有时就不愿意偿还贷款。正因为如此，鼓励技术创新，利用科技进步，在全球化时代变得越来越广泛，可能会更加显著。

扩大金融服务渠道的政策

即使是在发达经济体中，扩大金融服务渠道也是一个重要的挑战，所以不能仅仅依靠市场来解决这个问题。与信息缺口有关的市场失败、集体行动所需要的协调以及权力的集中意味着世界各国的政府在扩大金融服务覆盖面方面可以发挥重要的作用。

但是，并不是所有的政府行为都是同等有效的，有些政策，如过于宽松的信贷政策，甚至会起到相反的作用。因此，对于政府来说，很重要的一点就是要有切合实际的目标。

进行深入的机构改革，保护财产权，避免发生国家强行征收，是金融体系良好运行的潜在的、长期的前提条件。在中期或短期之内，我们能否确定机构改革的优先顺序吗？近来的证据表明：

- 在低收入国家中，建立信贷登记制度以加强信息基础设施比促进贷款人权利更为重要。
- 在相对欠发达的环境中，关于个人贷款人依照债务合同回收贷款的改革（如，与抵押品有关的合同）在推动银行贷款方面远比那些旨在解决多个权利人之间的冲突的改革更为重要，如破产法。
- 制定专门的法规以促进现代金融技术的发展，从租赁和保理到电子金融和手机金融，在短期到中期内都能产生结果。

鼓励开放和竞争—包括鼓励私人股权和外国投资进入—这也是扩大金融服务渠道的重要部分，因为这会促使机构寻求以盈利的方式为那些未能享受金融服务的人群提供金融服务。这会提高为扩大金融服务渠道而采取新技术的速度。

为私人部门提供正确的激励机制是很重要的，因为如果没有适当的监管框架，竞争也可以导致金融服务渠道的无序扩张。随着日益复杂的国家监管规则—如新巴塞尔协议--在银行业实施，以减少银行倒闭的风险，很重要的一点就是要确保这些安排不会因为无法达到对中小企业按组合提取准备金的条件而无意中惩罚了那些小借款人。

研究表明，发放小额贷款的银行需要提取相对更多的准备金以弥补小额贷款所产生的较高的预期损失—因此，他们就需要对小额贷款收取更高的利息—他们需要相对较低的资本来弥补损失分布中的尾部风险，如弥补超过预期损失的那部门损失的风险（也就是我们所熟知的用来弥补“非预期损失”的）

在扩大金融服务的渠道方面，政府直接干预的范围其实很有限。有很多的证据表明，通过政府所拥有的机构进行干预以提供信贷的做法通常并不是很成功，而对于非贷款类的服务则既有成功的又有不成功的。

另外，有一些政府所有的金融机构一经从直接发放信贷转向了提供更加复杂的金融服务，如采用公私合作的方式来帮助克服协调方面的失败、克服对第一个吃螃蟹的人的逆向激励、以及克服风险分担和分配中存在的障碍。最终，这些成功的做法会被私人资本所承接，但是国家在启动这些服务方面能够发挥重要的作用。

在某些情况下，通过税收和补贴的直接干预是有效的，但是经验表明这些做法会产生很大的副作用，与其他部门相比，金融部门尤其如此。例如，最近几年名声不太好的直接贷款和指令贷款，以及部门信用担保都是小企业贷款的拥趸者所采用的直接干预机制。但是，这些机制的设计都很差，存在着隐性补贴，并且主要对那些不需要补贴的人有益处。在没有对大多数的计划进行详细的经济评估的情况下，这些计划的成本效益的净效果依然是不清楚的。

展望

尽管本报告回顾和强调了很多的研究成果，但是它也指出了我们在知识上的差距。

- 还需要进行更多的研究以衡量和记录金融服务的渠道，以评价其对发展结果的影响，并用来设计和评价政策干预。
- 建立金融服务渠道的数据库用来每年标明各个国家的情况，有助于决策者集中精力，并且可以让我们跟踪和评价扩大金融渠道所做的努力。
- 公司层面和家庭层面的数据对于促进我们了解金融服务渠道的影响是很重要的。确实，家庭调查问卷往往是我们详细了解谁使用了哪类公司（包括非正式的公司）的哪些金融服务的唯一渠道。

在评估影响时，随机的现场试验的成果是很显著的。通过对金融产品的分派引入一个随机因素，如金融知识普及培训，或在微小企业家和家庭的信贷条款或信贷的可获得性中引入随机变量，这样的研究方法可以描述消除障碍以及促进金融服务的渠道是如何影响增长以及家庭福利的。

最后，对直接干预进行仔细评估可以有助于政策的设计以建立覆盖面更加广泛的金融体系。